



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

SEGUNDA CÂMARA DE 22/06/10

ITEM Nº45

PREFEITURA MUNICIPAL - CONTAS ANUAIS - PARECER

45 TC-002083/026/08

Prefeitura Municipal: Serra Azul.

Exercício: 2008.

Prefeito(s): Wilson Egydio dos Santos.

Advogado(s): Esdras Igino da Silva, Edson Augusto Zanirato e Pedro Cassiano Bellentani.

Acompanha(m): TC-002083/126/08 e Expediente(s): TC-020937/026/08.

Auditada por: UR-6 - DSF-II.

Auditoria atual: UR-6 - DSF-II.

RELATÓRIO

Em apreciação as **contas anuais do Prefeito de Serra Azul, exercício de 2008**, auditadas pela Unidade Regional de Ribeirão Preto, que resumiu as impropriedades às fls.66/71 do laudo técnico.

Resultados apurados pela auditoria:

Aplicação no Ensino	28,30%
Investimentos no magistério - FUNDEB	59,77%
Utilização dos recursos do FUNDEB	100,00%
Despesas com Pessoal	46,21%
Aplicação na Saúde	18,94%
Déficit Orçamentário	2,10%

Após notificação para que fossem apresentadas alegações de interesse (fls. 76), o responsável apresentou justificativas em relação aos seguintes itens:

1- PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA.

- A Lei Orçamentária contém autorização para a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 25% das despesas orçadas, percentual esse acima da inflação estimada para o período (10%);

Tal fato não prejudicou o conjunto dos demonstrativos, haja vista que, embora o resultado orçamentário tenha se apresentado com déficit ínfimo, o financeiro proporcionou superávit de R\$ 352.311,24.

- O Poder Executivo Municipal abriu "**créditos adicionais**"



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

com base na autorização da Lei Orçamentária (30,23%), acima do percentual por ela definido (25%). Dessa forma, houve abertura de crédito por decreto (R\$ 612.243,70), sem nenhuma autorização legislativa, caracterizando a infringência ao Artigo 42 da Lei Federal n.º 4.320/64;

A assertiva não procede. Aduz que *"desde que devidamente autorizado pelo Legislativo e, desde que não viole princípios de finanças públicas, não existe nenhuma vedação para que o Chefe do Executivo faça as alterações que forem necessárias à peça orçamentária"*.

- A Lei Orçamentária (artigo 4º, alínea "d") autoriza a transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários, sem lei específica;

A falha inexiste. A Lei Orçamentária previa expressamente autorização para o Poder Executivo remanejar ou transferir os recursos orçamentários de um elemento de despesa para outro e de uma categoria para outra.

- Existência de alterações orçamentárias não amparadas por lei, caracterizando desrespeito às regras previstas no artigo 167, inciso VI da Constituição Federal;

A alteração não desborda dos princípios de Direito Financeiro.

2.1.1 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS

- Inobservância à estrutura de códigos definida pelo sistema AUDESP, quando do registro de algumas receitas;

As inconsistências não prejudicaram o fechamento contábil e tampouco violaram o princípio da evidenciação contábil.

2.1.3 - DÍVIDA ATIVA.

- Falta de atualização monetária, o que contraria as regras previstas no Manual de Procedimentos da Dívida Ativa, aprovado pela Portaria nº 564/04, de 27.10.04;

Esclarece que a atualização é feita por ocasião do ajuizamento das execuções fiscais e ao final do fechamento do exercício. Contudo, providenciará, de forma clara e específica, o lançamento dos créditos tributários devidamente corrigidos.

2.2.1 - APLICAÇÃO NO ENSINO

- O Município não deu atendimento ao artigo 60, inciso XII do ADCT, posto que aplicou menos de 60% do FUNDEB para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (59,77%);

Apesar da boa vontade da atual Administração, não foram fornecidos os documentos comprobatórios de que ao final do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

exercício de 2008 ficaram depositados em conta bancária vinculada recursos financeiros do FUNDEB, que se destinavam ao pagamento de encargos sociais dos profissionais do magistério, no início do exercício de 2009. Invocou o princípio da proporcionalidade, pois aplicados 59,77% dos recursos do FUNDEB no pagamento de salários e encargos dos profissionais do magistério, não se pode afirmar que deixou de ser cumprido o dispositivo constitucional, até porque a diferença de 0,23% ficou depositada em conta bancária específica.

- A estrutura de códigos de aplicação (parte fixa e/ou variável) definida pelo Sistema AUDESP, não foi plenamente observada pela Origem, pois identificados diversos erros no emprego de alguns códigos de aplicação atrelados ao Ensino (alíneas "c", "d" e "e" do subitem 2.2.1);

Repisa a defesa anterior, no sentido de que o fato não prejudicou o conjunto dos demonstrativos e não violou o princípio da evidenciação contábil.

- Existência de despesas não amparadas pelo artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases, indevidamente consideradas pela Origem como aplicação em educação básica (subitem 2.2.1.1);

As despesas glosadas não influenciaram nos percentuais de gastos do ensino.

2.2.2 - DESPESAS COM SAÚDE.

- Deixou de utilizar a estrutura de códigos de aplicação (parte fixa e/ou variável) definida pelo Sistema AUDESP no empenho de despesas da saúde (alínea "b");

As inconsistências não prejudicaram o conjunto das contas e tampouco dificultaram a coleta de dados para verificação de cumprimento do artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

- Falta de realização das audiências públicas para a prestação de contas dos atos da Saúde, em desrespeito ao artigo 12 da Lei Federal n.º 8.689/93, bem como ao princípio da publicidade (2.2.2.2);

Foram realizadas audiências trimestrais, nas quais a Administração expôs as ações realizadas pelo setor no período.

- As despesas relativas à Saúde, assim como a respectiva autorização para pagamento, não foram ordenadas pelo responsável pelo Fundo Municipal de Saúde, em inobservância ao disposto no § 3º do Artigo 77 do ADCT (2.2.2.2);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2.2.3 - DESPESAS COM PRECATÓRIOS JUDICIAIS E REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA.

- Pagamentos de precatórios em valor menor do que aquele que determina a posição jurisprudencial desta Corte de Contas;
- Fortes reduções orçamentárias (da ordem de 80%) nas dotações destinadas ao pagamento de sentenças judiciais, o que caracteriza desvio de finalidade (Artigo 8º, § Único da LRF);
- Ausência de sistema de controle eficaz de passivos judiciais;
- Descumprimento da cronologia nos pagamentos de requisitórios trabalhistas considerados *de pequeno valor*;
- Registro incorreto das pendências relativas aos precatórios, com ocultação de passivo e decorrente ofensa ao princípio da transparência fiscal (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- Inexistência de identificação dos beneficiários dos créditos judiciais consignados nas peças contábeis da Prefeitura, o que impossibilita a verificação da regra contida no artigo 10 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Em síntese, afirma que os pagamentos não foram realizados de acordo com o posicionamento deste e. Tribunal, tendo em vista os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Aduz que não houve ato arbitrário, intencional ou desarrazoado no sentido de não dar cumprimento à ordem judicial; que aplicou nas ações de saúde e educação importâncias maiores a que o Município estaria obrigado; que adotou condutas para diminuição dos débitos de natureza judicial ao longo de seu mandato. Prosseguindo, destaca que a matéria sofreu profundas modificações por meio de recente Emenda Constitucional, que prevê o abrandamento da legislação. Portanto, ainda que respeitável a posição deste Tribunal, já não exprimiria mais a realidade dos municípios, os quais, efetivamente não possuem condições de assumir compromissos de gestões passadas.

2.2.5 - OUTRAS DESPESAS.

- Transferências de recursos financeiros ao Fundo Social de Solidariedade para uso livre e sem empenhamento prévio das despesas, em desatendimento as determinações constantes nos artigos 58 a 65 da Lei Federal n.º 4.320/64 (alínea "a");

Esclarece que houve a criação de unidade orçamentária própria. Embora a fiscalização divirja da técnica utilizada, afirma que não é incorreta, nem está à margem do que preconiza a legislação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- Prestação de contas das despesas do Fundo Social de Solidariedade insuficientemente formalizada, o que impossibilita atestar a legitimidade dos gastos (alínea "a");
- Existência de processos de despesas insuficientemente formalizados pela Prefeitura Municipal de Serra Azul (alínea "b");

O apontamento é passível de recomendação. Transcreve decisão proferida pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça em caso semelhante e conclui que a ausência do dolo ou má-fé é evidente, porque incontroversa a realização das despesas.

2.3.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

- Existência de despesas (R\$ 77.750,00) sem empenho no exercício devido (2008), o que caracteriza burla da Administração ao inciso II do Artigo 35 da Lei Federal n.º 4.320/64;
- Inconsistência de R\$ 12.683,97 no resultado financeiro de 2.008, sem justificativas da Origem (subitem 2.3.1.1);
- Apropriação contábil de dívida reconhecida junto à SABESP por valor inferior ao efetivamente pactuado, havendo nisso ocultação do passivo e, disso decorrente, ofensa ao princípio da transparência fiscal (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00), (subitem 2.3.2.1);

As falhas são releváveis, vez que não influenciam o resultado apurado no exercício.

4 - LICITAÇÕES.

- Processamento de licitações em indevida modalidade ("convite" ao invés de "Tomada de Preços"), desrespeitando o artigo 23, inciso II, alíneas "a" e "b" da Lei Federal n.º 8.666/93 (subitem 4.2);
- Despesas não amparadas por certames licitatórios, caracterizando inobservância ao artigo 2º da Lei de Licitações (subitem 4.4);

A análise dos processos de compras merece ser feita como um todo, e não de forma isolada. Argumenta que quase a totalidade das aquisições foi feita mediante processo licitatório, os quais observaram as normas preconizadas, sem a prática de fracionamento, vez que não ultrapassaram o montante de R\$ 80.000,00 no decorrer do exercício. Afirma que não houve prejuízos, pois os preços pagos encontravam-se dentro dos valores do mercado.

6 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS.

- Quebras na cronologia de pagamentos, sem a publicação das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

justificativas, descumprindo as regras previstas no artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93;

Os pagamentos levaram em conta a necessidade do Município. Quando os recursos são escassos é justo e lógico a elaboração de um rol de prioridades com critérios que não considerem apenas os aspectos financeiros do município, mas também a condição econômica dos credores.

7 - PESSOAL.

- Contratação de médicos plantonistas sem qualquer tipo de processo objetivo de escolha, em desatendimento às regras previstas nos incisos II e IX do artigo 37 da Constituição Federal (subitem 7.2);

- Pagamento de médicos plantonistas sem a correta liquidação da despesa, em desacordo com o disposto no artigo 63, § 2º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/64;

Entende que a questão comporta discussão aprofundada, tendo em conta a dificuldade de cidades de pequeno porte - como é o caso de Serra Azul - em contratar médicos para atuarem na rede pública. Alega que a situação vivida pelo município não difere do veiculado na página eletrônica do Conselho Regional de Medicina do Paraná, ou seja, os profissionais preferem os grandes centros e, no caso do ingresso por concurso público, ou não assumem, ou assumem e logo pedem exoneração. Assim, diante das dificuldades, restou a terceirização dos serviços para atendimento de serviços inadiáveis por determinado lapso de tempo.

7.4 - ENCARGOS SOCIAIS.

- Fortes indícios de que os recolhimentos ao INSS atinentes aos profissionais prestadores de serviços eventuais não vêm sendo efetuados, ferindo o disposto no inciso III do artigo 22 da Lei Federal nº 8.212/91;

Afirma que efetuou o recolhimento da contribuição previdenciária ao INSS.

- Recolhimentos de FGTS aos servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão;

Deixou de ofertar justificativas.

9 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS.

- Existência de desajustes no setor de Patrimônio, o que viola o contido nos artigos 94 a 96 da Lei Federal nº 4.320/64;

Deixou de ofertar justificativas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

13 - TRANSPARENCIA DA GESTÃO PÚBLICA.

- Ausência de realização de audiência pública para debater as metas fiscais pertinentes;
- Falta de realização de audiência pública para debater o PPA, bem como a não comprovação de que tenham sido realizadas audiências para debater a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual;
- Ausência de realização das audiências públicas trimestrais da Saúde;
- Inexistência de página eletrônica do Município, com consequente não divulgação dos relatórios e demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem assim do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual;

As impropriedades serão corrigidas e poderão ser constatados por ocasião da próxima fiscalização "in loco".

15 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL.

- Deixou de entregar, via AUDESP, determinados documentos não-estruturados, bem como, em relação a outros, os encaminhou de forma intempestiva, o que desatende dispositivos das Instruções 02/2007 e 02/2008.

Apesar da dificuldade na integração do setor de contabilidade ao Sistema AudeSP, tal fato não prejudicou a fiscalização das contas.

Assessoria Técnica, sob o aspecto econômico-financeiro (*fls. 167/168*), entendeu que as contas não estão desequilibradas. Contudo, diante da ausência de pagamento de precatórios, concluiu pela emissão de parecer **desfavorável**.

Referentemente à Educação demonstrou que apesar de o município atender à despesa global (*artigo 212 da Constituição Federal*) e à vinculação total do FUNDEB, o gasto com remuneração do magistério se restringiu a 59,77%, em desacordo ao mínimo de 60% disposto no artigo 60, inciso XII do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As manifestações da Assessoria Técnica, d. Chefia e SDG são orientadas à emissão de parecer prévio **desfavorável** às contas em face do desrespeito à ordem constitucional dos precatórios e do descumprimento do artigo 60, inciso XII do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Pareceres dos três últimos exercícios:

- ✓ Exercício de 2005 - TC 2965/026/05 - Parecer desfavorável
- ✓ Exercício de 2006 - TC 3417/026/06 - Parecer desfavorável
- ✓ Exercício de 2007 - TC 2554/026/07 - Parecer desfavorável

É o relatório.

Subsidiaram os presentes autos o expediente **TC-20937/026/08** - A senhora Elizabeth de Paula Nascimento, Presidente da Associação de Amigos dos Bairros Agenda 21 - ABAG -21 noticia eventual repasse de verba fora da folha de pagamento. A matéria foi objeto de comentários no item 7.2 do relatório.

GCECR
MTM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

TC-002083/026/08

VOTO

Aplicação no Ensino	28,30%
Investimentos no magistério - FUNDEB	59,77%
Utilização dos recursos do FUNDEB	100,00%
Despesas com Pessoal	46,21%
Aplicação na Saúde	18,94%
Déficit Orçamentário	2,10%

O ensino municipal foi beneficiado com o equivalente a **28,30%** da receita resultante de impostos (artigo 212 da Constituição Federal); demais disso, a instrução indica utilização da integralidade do recurso recebido, cumprindo-se assim o artigo 21 da Lei Federal 11.494/2007¹.

Também restou atendido o artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, uma vez aplicados **18,94%** do produto de arrecadação dos impostos nas ações e serviços públicos da saúde.

Despesas com pessoal atingiram **46,21%**, abaixo, portanto, do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal e não foi constatado aumento percentual nos últimos 180 dias do mandato.

Os repasses ao Legislativo obedeceram ao limite disposto no artigo 29-A da Lei Maior.

No que tange aos demonstrativos contábeis, a execução orçamentária evidencia déficit da ordem de R\$ 249.795,03 (**2,10%**). Contudo, tal resultado foi coberto pelo superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 602.106,27).

Quanto às restrições fiscais de final de gestão, a disponibilidade líquida em 31.12.08 revelou-se suficiente para a satisfação de obrigações de despesa

¹ Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

contraídas nos últimos oito meses, restando assim atendido o artigo 42 da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000.

Em relação ao cumprimento da Lei Eleitoral, diz a auditoria (*fls. 62/63*) que o Município não realizou gastos com publicidade e propaganda a partir de julho de 2008 e que ao longo de todo exercício não superou a média despendida nos 3(três) últimos exercícios. Quanto às alterações salariais, o órgão de fiscalização atesta cumprimento do artigo 73, VIII da Lei 9.504/97².

A concreta implementação das providências regularizadoras noticiadas nos itens 2.1.3 (*Dívida Ativa*), 2.1.4 e 13 (*Transparência da Gestão Pública*) deverá ser verificada pela auditoria, por ocasião dos próximos trabalhos de campo.

Demais impropriedades contidas no laudo técnico são, em essência, de natureza formal; ainda assim, a Unidade Regional de Ribeirão Preto, mediante ofício, recomendará ao Executivo a eliminação das falhas afetas aos itens 1 (*Planejamento e Execução Física*); 2.1.1 (*Fiscalização das Receitas*); 2.2.5 (*Outras Despesas*); 2.3.1 (*Resultado da Execução Orçamentária*); 4 (*Licitações*); 6 (*Ordem Cronológica de Pagamentos*); 7 (*Pessoal*) e 15 (*Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal*) .

Sem embargo das providências já determinadas no corpo deste voto, a prestação de contas do Prefeito de Serra Azul relativa ao exercício de 2.008 encontra-se comprometida face à inobservância de preceitos constitucionais que dispõem sobre liquidação de estoque de precatórios judiciais e destinação de recursos aos profissionais do magistério.

Quanto à quitação de precatórios, a auditoria (*fls.37*) apontou que embora consignado na Lei Orçamentária o montante de R\$ 700.000,00, o Executivo pagou somente R\$ 49.769,58, com desrespeito à posição

² Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

jurisprudencial desta Corte, indicando insuficiência no pagamento de débitos judiciais da ordem de **R\$ 967.057,97**.

Nessas circunstâncias, verifica-se que o município quitou somente **11,98%** do montante a ser solvido no exercício (Mapa Orçamentário e requisitórios de baixa monta) e ausência de qualquer pagamento dos débitos constituídos em exercícios anteriores (**R\$ 6.077.604,20**), conforme a seguir demonstrado:

Saldo de precatórios de exercícios anteriores	R\$ 6.077.604,20
Mapa/ofícios apresentados em 2007	R\$ 392.785,92
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2008	R\$ 16.281,21
10% advindo do saldo anterior	R\$ 607.760,42
Valor mínimo que deveria ser pago em 2008	R\$ 1.016.827,55
Valor efetivamente pago em 2008	R\$ 49.769,58
Insuficiência no pagamento de débitos judiciais	R\$ 967.057,97

Nestas condições, não socorre o Responsável a argumentação de que o pagamento dos precatórios e das requisições de pequeno valor não cumpriu a orientação jurisprudencial deste Tribunal tendo em vista os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. A fiscalização evidenciou descumprimento do artigo 100, § 1º da Constituição Federal apontando ainda quebra da ordem cronológica e incorreta contabilização dos débitos judiciais, com decorrente ocultação de passivo e ofensa ao princípio da transparência fiscal (*artigo 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal*).

Some-se a esta falha de relevante gravidade que, segundo sólida jurisprudência da Corte, por si só determina reprovação de demonstrativos de gestão, aquela verificada nos investimentos no magistério com recursos do FUNDEB.

Nesta questão, observa-se que a auditoria apurou insuficiente índice de aplicação (**59,77%** - fls. 27), com violação do artigo 60, inciso XII do ADCT da Constituição Federal.

Em sua defesa a origem destaca que *“há de se observar no caso o princípio da proporcionalidade, na exata medida em que ao aplicar 59,77% dos recursos oriundos do Fundeb no pagamento de salários e encargos dos profissionais do magistério, não se pode afirmar que o interessado deixou de dar cumprimento aos dispositivos da Constituição Federal. Até porque, a diferença de 0,23% ficou depositada em conta bancária específica, motivo pelo qual, deve ser computada como gastos no Fundeb”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Entretanto, inaceitáveis os argumentos do signatário, pois conforme manifestação da Assessoria Técnica (fls. 169/172), não bastasse a insuficiência financeira constatada pela auditoria na conta específica³, o recurso disponível já fora computado nos 100% do FUNDEB aplicado⁴.

Nestas circunstâncias, acolho manifestações unânimes das dependências internas de suporte técnico e VOTO pela emissão de **parecer DESAVORÁVEL às contas do Prefeito do Município de Serra Azul, exercício de 2008**, excetuando-se os atos porventura pendentes de apreciação.

GCECR
MTM

³ Restos a Pagar vinculados ao Fundo..... R\$	344.832,65
Disponibilidade Financeira.....R\$	268.548,11
Insuficiência financeira.....R\$	76.284,54

⁴ FUNDEB - Magistério.R\$	1.314.848,35	-	59,77%
Demais despesas FUNDEB.....R\$	884.853,05	-	40,23%
Total	R\$ 2.199.701,40	-	100,00%